

GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS (SZERK.): ÖSSZEHASONLÍTÓ
ÉS EURÓPAI UNIÓS KÖZIGAZGATÁSI JOG. KÖZIGAZGATÁSI JOG IV.
(BUDAPEST: PÁZMÁNY PRESS 2015) 185.

1. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának szerzői közössége által jegyzett tankönyv egy sorozat negyedik eleme. Ezt azért célszerű már előljáróban kiemelni, mert az egyes anyagrészekben gyakran történik visszautalás az előzőekben megjelent tankönyvekben ismertetett tananyagokra. Ez pedig a tankönyvi funkciókat tekintve nem csupán logikus, de igen hasznos is. Ugyanakkor tény az is, hogy a más irányú hasznosítást illetően nehézséget okoz mindazoknak, akik az előző köteteket nem ismerik.¹ Az előszóból kitűnően azonban a szerzők az anyagot elsősorban egy a „nyugat-európai jogi oktatási módszer szerint” felépített (10. o.) tantárgyfejlesztés tananyagának szánják, így ennek megfelelő szerkesztési módszert alkalmaznak.

¹ Lásd jak.ppke.hu/kozigazgatasi-jogi-tanszek/oktatott-targyak/jogasz-szak/kozigazgatasi-jog-ii.

A címben jelzett témakörök feldolgozásának választott módszertanát is célszerű a recenzió elején felidézni, miszerint „arra vállalkoztunk, hogy az ismeretanyag eszenziáját összegyűjtsük [...] és válogatott irodalomjegyzék áll a hallgatók rendelkezésére, melyből minden vizsga-tételhez szükséges információt meg lehet találni” (10. o.).

A tankönyv két része egymástól jól elkülöníthető, de mégis szervesen összefüggő témakört dolgoz fel, így az első rész az összehasonlító közigazgatást, míg a második a közigazgatási jog és az Európai Unió tárgykörét.

Az első részt tekintve, az elsősorban oktatási célokra szánt kiadvány címét látva is azonnal élénk érdeklődés fogja el a téma iránt érdeklődő olvasót, mivel az összehasonlító közigazgatás tárgykörében megjelent nem túl nagyszámú hazai, kifejezetten az Európai Unió tagállamaira koncentrálnak publikációknak² a meghaladását vélelmezi, akár tágabb kitekintést ígérve a világ más kontinensei felé.

Sajnos az ez irányú reményeket hamar lehűti az előszó pontosítása, miszerint

„szemelvényeket kíván bemutatni hazánk közvetlen környezetéből, azaz Európa jellemző közigazgatási rendszereiből. Ezen belül is szűkítjük a kört öt olyan államra (Anglia, Franciaország, Németország, Svédország és Spanyolország), amelyek sajátosan mintaként hatnak a kontinens más országainak berendezkedésére” (9–10. o.).

A munka tehát nem bővíti a korábbi publikációkban feldolgozott országok, illetve nagy közigazgatási rendszerek körét, hanem inkább szűkíti azt a felsorolt, és kellően mély alátámasztás hiányában eléggé önkényesen kiválasztottnak tűnő országok feldolgozására.

Ezt a hiányérzetet azonban gyorsan feledteti az az ígélet, miszerint a kötet „elsősorban az összehasonlító közigazgatás módszertanával foglalkozik”, illetve „ezt a vizsgálatot egészíti ki egy másik aspektus: a magyar közigazgatás kapcsolata az EU igazgatási rendszerével, illetve az Unió saját közigazgatásának megismerése” (10. o.).

Messzemenően egyet lehet érteni ezekkel az ambiciózus célokkal, hiszen még talán soha nem volt olyan fontos az összehasonlító jogi megközelítés az oktatásban és kutatásban egyaránt, mint napjaink globalizált világában, és különösen igaz ez az állam cselekvését megvalósító közigazgatásra. Persze azért némi kétségeket is támaszt a kötet relative rövid terjedelme, de erre is választ kapunk a már említett ismeretanyag eszenziáját célzó törekvésekben. A fentiek idézése azért tűnik fontosnak, mert a recenzió egészét befolyásolják azok a célok és a hozzájuk rendelt módszerek, melyekre az egyértelműen tankönyvnek szánt munka épül.

2. A kötet kiemelkedően fontos része az elsőként tárgyalt – a két témakör viszonyában, amolyan általános résznek is vehető – összehasonlító közigazgatási jog, melyet két szerző (Fekete Balázs és Gerencsér Balázs) jegyez.

A feldolgozás előbb a jog-összehasonlítás alapkérdéseivel és fogalmaival foglalkozik, benne annak jelenlegi helyzetével, főbb iskoláival és módszereivel csakúgy, mint az alkalmazott módszerek áttekintésével. Ezt követően kerül sor – a stílusá-

² Így pl. LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban* (Budapest: Unió 2006), valamint SZAMEL Katalin – BALÁZS István [et al.] (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Budapest: CompLex 2011).

ból ítelve vélhetően más szerzőtől – a közigazgatásban alkalmazott összehasonlítás sajátosságainak az áttekintésére. Ez a rész a kötet leghomogénebbre sikerült és igen figyelemre méltó színvonalú produktuma, melyet legfeljebb csak azzal a kritikával lehet illetni, hogy terjedelmében egy kicsit kevés a fontosságához és az előszóban kitűzött, idézett célokhoz képest. Ugyanakkor bizonyos szempontból sok is, illetve inkább – talán terjedelmi okokból – túl sűrű, ezért fennáll a veszélye annak, hogy nehezen érthető ahhoz viszonyítva, hogy a tankönyvvel érintett felhasználói kör milyen alapismeretek birtokában képes az átadni kívánt tudást feldolgozni.

E tárgykör fontosságának kiemelését indokolja az a kötetben megjelent és támogatható értékelés is, miszerint „az összehasonlító közigazgatási jogi kutatásoknak egyelőre még nem alakult ki a széleskörűen elfogadott és többé-kevésbé egységes módszertani előfeltevésekre és fogalmakra épülő kerete” (24. o.).

Az első rész szerzőinek a munka színvonalából kitűnő hozzáértése és elkötelezettsége megadja azokat az alapokat, melyekre építve – az oktatási célokon túl – saját tudományos eredményeikkel hozzájárulhatnak a jelenlegi kialakulatlan helyzet megfelelő irányokba történő továbbfejlesztéséhez.

3. Erre már csak azért is szükség lenne, mert éppen a kötet további, az egyes országokat feldolgozó 2. pontja bizonyítja a leginkább a feldolgozás módszereinek nehézségeit, az ország-feldolgozásokban a közigazgatási szintek és funkciók esetenkénti keveredését és az alkalmazott fogalmak egységességének hiányát.

Az első rész 2. pontjától kerül sor a már jelzett és modellértékűnek minősített országok vizsgálatára, méghozzá a jelzett módszertani megközelítések közül „az egyes országokra koncentráló elemzés” (24. o.) és a „funkcionalista elemzés” (25. o.) módszereit egyaránt alkalmazva.

Az egyes országok elemzése azonban strukturálisan kettéválik, és külön blokkban kerül sor „a központi közigazgatás modelljeinek (2. pont) és „a helyi önkormányzati rendszerek modelljeinek” (3. pont) tárgyalására.

Ezekhez képest a 4. pontban tárgyalt „hatósági eljárás és bírói kontroll” funkcionalista megközelítésnek minősíthető. Egyetértve mindkét funkció fontosságával, azért némi magyarázatot megérdemelt volna kiemelésük.

Ami az elemzésnek az 1.4.4. pontban vázolt és e munkában alkalmazott módszereit illeti, az egyes országok intézményeit, illetve a kiválasztott funkciókat mint „a választott elemeket saját rendszerükben értékeli először, majd ezt követően hasonlítja össze” (27. o.), az összehasonlítás „első szintjét” (29. o.) képező leíró jellegű bemutatást alkalmazva.

E feltételek nagyjából teljesülnek is, azonban összehasonlítást nem minden elemzési rész után találunk, így az teljesen hiányzik a központi közigazgatási modellek és a hatósági eljárás után, a jelentőségéhez viszonyítva pedig nem elég mély a helyi önkormányzati rendszerek vonatkozásában. Ezzel szemben nagyon magas szintű és – az egyes ország leírásokban található információkhoz képest – részletekbe menően elemző a közigazgatás bírói kontrollja és szervezeti modelljei, valamint a bírói felülvizsgálat terjedelme vonatkozásában.

A módszertani részben említett „helyesen felépített szótár, a vizsgálat tárgyává tett jelenségek pontos megjelölése” (28. o.) céljából, szintén hiányzik az

ország-elemzések előtt, ami nem csupán hiányérzetet kelt, de később több helyen az valóban értelmezési problémát is okoz.

Az első rész 2. pontja (Berkcsilla – Farkas Vajk – Sabjanics István) a központi közigazgatás modelljeit tárgyalja a választott öt ország elemzésével, azonban a modell szó alkalmazása talán kicsit túlzásnak tűnik. Az vitathatatlan ugyan, hogy ezekből négy az összehasonlító közigazgatással foglalkozó hazai³ és nemzetközi⁴ szakirodalomban is modellképző ország, de Spanyolország ebből a sorból mindenképp kilóg. Ehhez járul még az a fejezetet felvezető gondolatokból eredő további ellentmondás, miszerint „alapvetően kétféle minta között szoktunk különbséget tenni: a kontinentális, illetve az angolszász” (31. o.) között.

Korábban már utaltam arra, hogy hiányzik az elemzésekhez egy egységes fogalomtár. Ennek hiányát először a központi közigazgatás modelljeit elemző résznél az Egyesült Királyság tárgyalásánál érezhetjük, de a többi résznél is jelen van.

A közigazgatás szervezeti rendszerét egyfajta tipológia alapján szokták vizsgálni, így alrendszerekre osztva, illetve azon belül pedig szintenként, az ellátott funkciók, feladat- és hatáskörök, szervezeti forma stb. alapján.⁵ Az alkalmazott megoldások között ugyan vannak különbségek, de bármelyik – legfőbbképpen a sorozat megelőző részeiben alkalmazottak⁶ – alapulvétele segíthetett volna megteremteni azokat az egységes szerkezeti és fogalmi kereteket, melyekben az elemzés és összehasonlítás történik.

Ezek hiányában ugyanis, bár rendkívül érdekes a jogrendszert és az államszervezet egészét érintő leírással találkozunk például az Egyesült Királyság esetében, de kevés szó esik magukról a központi közigazgatási szervekről, viszont tárgyalásra kerül a helyi igazgatás, benne a helyi önkormányzatokkal, melyre pedig önálló rész is van a kötetben. Ez utóbbi esetében ráadásul eltérő minősítést tartalmaz a központi részben írtak köre, miszerint „az angolszász modellben tradicionálisan erősebb a helyi önkormányzatiság is” (31. o.), míg a helyi önkormányzati résznél írtak szerint „Angliában tehát az önkormányzatiságnak nem voltak kontinentális értelemben vett garanciái” (63. o.).

A témakört jobban ismerők körében ez az ellentmondás ugyan könnyen feloldható, azonban egy oktatási tananyag esetében a hasonló megoldások komoly zavart okozhatnak.

Lényegében az előzőekhez hasonló problémák adódnak Franciaország központi közigazgatásának tárgyalásánál is. A közigazgatás, illetve annak központi részének meghatározása és bemutatása helyett az „*Administration*” kifejezés funkcionális és az „*administration*” organikus fogalmának értelmezése történik (38. o.), csakhogy azok egyike sem alkalmas erre, hanem – már csak a cím alapján is – a

³ Így pl. LŐRINCZ (2. lj.) és SZAMEL–BALÁZS (2. lj.).

⁴ Így pl. Jacques ZILLER: *Organisation de l'administration centrale de l'Etat*. Documents SIGMA N°43, www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k40htrf4m0p.pdf?expires=1456848125&id=id&acname=guest&checksum=C6144937C8AF3071FB66607FC8800F0F.

⁵ Így lásd pl. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási Jog. Általános rész* (Budapest: ELTE Eötvös 2014).

⁶ Lásd „Közigazgatási Jog I.” tananyagaként használt PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2012).

materiális lenne alkalmazható, miszerint; „a közigazgatást meg kell különböztetnünk a törvényhozástól, az igazságszolgáltatástól és a kormánytól”.⁷

A központi közigazgatási szervek tipizálása helyett itt is az ország területi közigazgatási beosztásának tárgyalására kerül sor, de elég furcsán, a megyéket (*département*) körzetnek fordítja a szerző, a kerületeknél (*arrondissement*) pedig nem lehet tudni, hogy ezek Párizs és Lyon városi kerületeit jelentik-e, vagy a vidéki körzeteket mint a megyei alprefektúrák működési körzeteit, mivel nincsenek funkciók rendelve hozzájuk (39. o.). Mindenesetre az elnevezések nem egyeznek a Franciaország helyi önkormányzati rendszerét tárgyaló részben írtakkal (67. o.), továbbá a vonatkozó magyar nyelvű szakirodalomban⁸ használtakkal sem, így pedig elég nehéz az értelmezésük.

Nagyon érdekes a „francia autonóm intézmények” tárgyalása és bemutatása is, azonban a minisztériumok és más központi közigazgatási szervtípusok ismertetésének hiányában úgy tűnik, mintha ezek lennének a meghatározók a központi közigazgatásban, és nem csupán szűk körben alkalmazott alternatív megoldások lennének más szervekhez képest, mint ahogyan ez a hatályos rendszerben érvényesül.⁹

A szűk értelemben vett központi közigazgatás teljes körű bemutatása bár Németország és Spanyolország, valamint Svédország esetében is hiányzik, de az említettekhez képest azért ezeknél az országoknál teljesebb a kép. A svéd kormányzati ügynökségek mint a politikai változó és szakmai állandó elemeket szervezetiileg is különválasztó modellértékű megoldás tárgyalása talán megért volna egy kicsit bővebb kifejtést, különösen azért, mert decentralizált közigazgatási szervei minősítésük a könyv más részénél adott fogalmi meghatározás (61. o.) miatt is vitatható. Ugyanakkor az ombudsmani intézmény mint parlamenti ellenőrző szerv tárgyalása a központi közigazgatás modelljeinek témakörénél eléggé idegennek tűnik.

A 3. a helyi önkormányzati rendszerek modelljeit tárgyaló pont (Delbó Márta – Nagy Attila Mihály) valójában inkább „a közigazgatás területi és helyi szintjét” vizsgálja (61. o.), mint magukat a címben jelzett „helyi önkormányzati rendszerek modelljeit”. Mindenesetre az anyag rész bevezetőjében ismertetett és alapul vett „Gajdusчек György két modellje” (62. o.) ebben a formában nem túl szerencsés. Egyrészt, mert maga a szerző sem tekinti sajátjának ezt a felosztást és korrekt módon hivatkozva annak forrását.¹⁰ Másrészt pedig úgy minősíti, hogy „erős leegyszerűsítés”¹¹ és hivatkozik más csoportosításokra is, mert a vázolt modellek a helyi önkormányzatok méret nagyságát veszik csupán főként alapul.

Persze ez is nagyon fontos, de éppen a sorban első Egyesült Királyság ismertetésénél már egy másik szempont kerül elő, a feladat- és hatáskörök meghatározásá-

⁷ Lásd erre Jean RIVERO: *Droit administratif* (Paris: Dalloz 1990) 11–17.

⁸ Így pl. LŐRINCZ Lajos: „Franciaország közigazgatása” in SZAMEL–BALÁZS (2. lj.) 243–268.

⁹ Lásd bővebben www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/centrale/comment-s-organise-administration-centrale.html.

¹⁰ GAJDUSCHEK György: „A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból” in SZAMEL–BALÁZS (2. lj.) 47. 10. lj.

¹¹ GAJDUSCHEK (10. lj.) 47.

nak alkotmányos megoldásai terén; az „*ultra vires*” elvét alkalmazók és az általános feladat- és hatásköri felhatalmazást adók köre.

Az ismertetésre kiválasztott öt ország helyi önkormányzati rendszerének tárgyalásával kapcsolatban szintén elmondható az, hogy igen változó mélységűre sikerült. Vannak bennük az államszervezetet érintő, a központi közigazgatásnál már bemutatott párhuzamos elemek (42. és 70. o.),¹² vagy a központi közigazgatási szervek helyi – dekoncentrált – szerveit tárgyaló, nem igazán a modellekhez tartozó elemek is.

Így aztán a helyi-területi közigazgatást és a helyi önkormányzati modellt egyaránt bemutatni törekvő, egyébként szakmailag nagyon helyes törekvés oda vezet, hogy egyik bemutatása sem sikerül mindig a kívánatos mélységgel. Így például a francia helyi önkormányzati rendszert bő két oldalban bemutatni, melyből fél oldal a dekoncentrált szervekről, így a prefektusi rendszerről is szól, eléggé szűkössé megoldásnak tűnik. Ez különösen sajnálatos akkor, amikor e rendszer éppen napjainkban esik át egy újabb nagyszabású decentralizációs reformon, mely a feladat- és hatásköri átalakításokon túl olyan elvi kérdéseket is érint, mint az általános hatásköri felhatalmazás megszüntetése a megyei és regionális önkormányzatok esetében, de a nagyrégiók és a „nagyvárosok” (*Métropoles*), valamint a kötelező társulási rendszer kiterjesztésével (*EPCI*) a helyi önkormányzatiság térszerkezetét is megváltoztatja.¹³

Mindezek ellenére a fejezet összegzése (79. o.) lényegre törően frappánsra sikerült, bár a feladat- és hatáskörellátás tendenciáinak értékelése (80. o.) elég nehezen értelmezhető, mert összemosódik benne a helyi közügyek kötelező és szabadon vállalható köre, valamint a központi államigazgatástól átruházottaké.

A 83. oldalon kezdődő 4. „hatósági eljárás és bírói kontroll” című rész (Gerencsér Balázs – Sabjanics István – Varga Zs. András) elé nagyon hiányzik egy olyan felvezetés, amely megindokolná azt, hogy miért éppen ezek a funkciók kerültek kiemelésre, például a feladat- és hatáskör, a személyzet, vagy éppen a gazdálkodáshoz képest. Ezenkívül – annak ellenére, hogy e tankönyv esetében a sorozatban már korábban megjelent I–III. kötetek a tárgykörből bizonyára sok mindennel foglalkoznak – talán egy általános ismertetés vagy emlékeztető is hasznos lett volna arról, hogy egyébként mit is értenek közigazgatási eljárási jog és ezen belül hatósági eljárás alatt, és annak intézésére milyen megoldások alakultak ki történetileg. Egy ilyen fogalmi tisztázás azt is elősegíthetné, hogy a bírói kontroll is értelmezhetővé váljon, vajon azt az összehasonlítás során a hatósági aktusok felettire értjük, vagy szélesebb kört, így például a közigazgatás által alkotott normatív aktusokat, jogszabályokat is magában foglal?

E felvetések megalapozottságát igazolhatják a 4. pontban „Közigazgatási eljárásjog az Egyesült Királyságban” (83. o.) címmel írtak. Ez ugyanis magas szinten ír a közigazgatási jog fogalmi tartalmáról, de szinte semmi nem tudható meg belőle

¹² Pl. Németország esetében.

¹³ Lásd erről pl. Gérard MARCOU: „La nouvelle distribution des pouvoirs” in *Cahiers Français* 2015/384. 84–90, valamint „Panorama des dispositions contenues dans la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)” *Le CNFPT* 2015/Aug, www.cnfpt.fr/sites/default/files/cnfpt_panorama_dispositions_loi_notre_aout_2015.pdf.

a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó „másodlagos törvényi jogforrásokról” (84. o.). A hivatkozott anyagrész inkább a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatának mechanizmusáról szól, de ezzel azt a nem egészen valós látszatot is keltheti, hogy a közigazgatási hatósági eljárásra nincs részletes jogi szabályozás. Ez igaz is, ha olyan általános közigazgatási hatósági eljárási kódexre gondolunk, mint amilyen 1957-től a hazai szabályozásunkra jellemző, de más vonatkozásban mégsem helytálló. Az „Igazgatási Döntőbizottságokról és a Közmeghallgatásokról” szóló törvényi szabályozást ilyen példaként szokták felhozni a témakör tárgyalásánál.¹⁴

A „Közigazgatási eljárási jog Franciaországban” (86. o.) című részt tekintve az erről szóló bő oldalas ismertetés szintén érintőlegesnek tűnik. E fontos, modellt alkotó ország szabályozásának leírásánál mindenképpen meg kellene különböztetni a közigazgatási szervek hatósági döntéshozatali eljárására vonatkozó jogi szabályozást, a „*procedure administrative non contentieuse*” és az egyébként a végrehajtó hatalmi ágon belül megszervezett közigazgatási bírósági eljárást, a „*procedure administrative contentieuse*”.¹⁵ Az első kategóriába tartozó eljárások e pont alá tartoznának, míg a másodikba sorolhatók „a közigazgatási bíráskodás” címet viselőbe (96. o.) kívánczoknak.

A közigazgatási hatósági eljárásjogi szabályozási megoldásokat ismertető résznek talán legjobban sikerült pontja a német rendszert bemutató (87. o.), azzal, hogy néhány pontatlanság itt is érzékelhető, így például nem mindegy, hogy a hatósági jog, vagy hatósági eljárásjog szabályozásáról beszélünk (88. o.).

A közigazgatási bíráskodásról szóló, a 4.6.-ban foglalt rész (96. o.) egy kiválóan felépített, a tárgykört magas színvonalon tárgyaló, de mégis könnyen áttekinthető és értelmezhető eleme a kötetnek.

Erre alapozva talán a szerkesztésnél jobban ki lehetett volna szűrni azokat a párhuzamosságokat, amelyek az előzőekben tárgyalt hatósági eljárásoknál a témakör kapcsán érzékelhetők voltak.

4. A tankönyv második része (Gerencsér Balázs – Lángos Petra – Pedryc Dorottya – Varga Zs. András) tárgyalja a közigazgatási jog és az Európai Unió témakörét (115–185. o.).

E résznek nincs bevezetője, ezért nem lehet tudni azt, hogy az azon belül tárgyalt egyes témakörök, így az „Európai Közigazgatási Tér” (5. pont. 113. o.), valamint a 6. pontban (148. o.) ismertetett európai statisztikai osztályozási rendszer (*NUTS*), továbbá az európai uniós koordináció Magyarországon (7. pont. 155. o.) milyen logika alapján kerültek kiválasztásra, de hasonló a helyzet a tankönyv végén található függelékekkel is.

A magyarázat nem csupán azért lett volna hasznos, mert a feldolgozás nem követi a témakörben leginkább ismert és alkalmazott külföldi szakirodalmi forrásokban alkalmazottakat¹⁶ – sőt ezekre igazán nem is utal, így biztosan más

¹⁴ Lásd erre IMRE Miklós – KRISTÓ Katalin: „Az Egyesült Királyság Közigazgatása” in SZAMEL–BALÁZS (2. lj.) 108–109, illetve *Better Regulation in Europe. United Kingdom* (Paris: OECD 2010) 170.

¹⁵ RIVERO (7. lj.) 123.

¹⁶ Így mindenekelőtt a témakör legkiválóbb nemzetközi szakértői részvételével készült Jean-Bernard AUBY – Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (szerk): *Droit Administratif Européen* (Bruxelles:

szakmailag érdekes szempontok vezérelték –, de oktatásmódszertani okokból is.

A második rész 5. pontja az Európai Közigazgatási Térség, az európai közigazgatási jog, az EU hatása a tagállami közigazgatásokra és az európai közigazgatási eljárási modellszabályok tárgyköreit ismerteti és dolgozza fel magas színvonalon.

Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy az említett témakörök megítélése mind a nemzetközi szakirodalomban, mind pedig a jóval szerényebb hazaiban nagymértékben vitatott, ezért talán egy kicsit nagyobb hangsúlyt lehetett volna fordítani az eltérő nézőpontok ismertetésére, illetve szélesebb források megjelölésére, és magának a jogi helyzetnek az elemzésére is egyaránt.

Az egész problémakör központi eleme ugyanis az az ún. intézményi önállóság elvéből származó alaphelyzet, miszerint az Európai Unióban a tagországok közigazgatása nem tartozik az Unió szabályozási jogkörébe.

Az „Európai Közigazgatási Tér” fogalma éppen ezért vált vitatottá a kezdetektől fogva a közigazgatás-tudományban és a gyakorlatban egyaránt.¹⁷

Ennek eredője pedig éppen a kötetben is hivatkozott (114. o.) OECD SIGMA program által adott azon meghatározás volt, hogy az „Európai Közigazgatási Tér” a tagállami közigazgatások fejlődésének konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt,¹⁸ ami alapján kialakult az ún. informális közigazgatási *acquis communautaire* közösségi vívmányok rendszere, mely magában foglal minden olyan Unió-s rendelkezést, amely horizontálisan, vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra, a szervezetre, személyzetre és a joggyakorlatra az Európai Unión belül.

Az OECD/SIGMA „Európai Közigazgatási Tér” fogalmával kapcsolatos legfőbb kifogás azonban már a kezdeteknél az lehetett, hogy a jogállamiságra épülő Európai Unió befolyását nem terjesztheti ki olyan területekre, melyek kívül állnak hatáskörén. A korabeli jogi helyzet pedig egyértelmű volt, mert az alapítói szerződések a közigazgatást kizárólag a tagországok hatáskörében hagyták. Az azóta eltelt időben a jogi helyzet az EUSZ 4. és 5. cikkei alapján nem változott ugyan, de kétségtelűen megjelentek új intézmények; így mindenekelőtt az 5. cikk (3) paragrafusban szabályozott szubszidiaritás elve, valamint a 6. cikk g) pontja és azt az igazgatási együttműködésre konkretizáló EUMSZ 197. cikke. Ezek éppen úgy legalizálhatják az Unió tagországi közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit, mint korlátozhatják is azokat alapvetően az intézményi önállóság szemszögéből, de meglehetősen ellentmondásos módon.¹⁹ Ebben a jogi közegben pedig az uniós

Bruylant 2007) 1122; valamint annak újabb kiadása, Jean Bernard AUBY – Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE – Emilie CHEVALLIER (szerk.): *Traité de droit administratif européen* (Bruxelles: Bruylant 2014) 1356.

¹⁷ Lásd pl. Heinrich SIEDENTOPF – Benedikt SPEER: „La notion d'espace administratif européen” in Jean-Bernard AUBY – Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (szerk.): *Droit Administratif Européen* (Bruxelles: Bruylant 2007) 300–317.

¹⁸ European Principles for Public Administration, Paris, SIGMA Papers Nr. 27, CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, 1999.

¹⁹ EUMSZ 197. cikk (1): Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni. (2) Az Unió

jog végrehajtási kötelezettségére hivatkozva szinte folyamatos a tagországi közigazgatási anyagi és eljárási jogot érintő uniós jogalkotás, vagy az arra vonatkozó törekvés, ami éppen a modellszabályokról szóló pontban érhető tetten a leginkább.

Akárhogy is, de az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmának napjainkban már kétségtől más a jogi és intézményi környezete, mint volt a születésekor, és ez alapozza meg mind az európai közigazgatási jog és közigazgatás széles értelmezési lehetőségét.

Az 5.2.1. pontban tárgyalt integráció (120. o.) ezt az értelmezést követi, illetve a következőkben érintett „europaizáció” lényegében egy forrásra hivatkozva azt sugallja a „transzformáció” kapcsán, mintha ennek eredményeként „a tagállami struktúrák nagyarányú, illetve teljes átalakítása, mely során azok elvesztik eredeti jellegüket és alapvetően új jellemzőket mutatnak fel” a tagállami közigazgatásokban már megvalósult volna. Ezt azonban nem igazolja semmilyen felmérés, vagy összehasonlítás, így inkább elvi megállapításról lehet szó. Bár nem derül ki az anyagból egyértelműen, hogy ez-e vajon a szerző álláspontja, de – tankönyvről lévén szó – célszerű lenne utalni ennél szkeptikusabb álláspontokra is.²⁰

A folyamat kétségtől igen összetett és bonyolult, ezért – különösen az 5.2.3. pontban (122. o.) tárgyalt „többszintű közigazgatás” ideájával kiegészítve, mely még az azóta elvetett föderatív Európa jegyében született – mindenképpen bővebb tárgyalást és forrásfeldolgozást igényelne, mint ami itt megvalósult.

Az 5.3. pontban (128. o.) tárgyalt és egyfajta összegzésnek is tekinthető „Az EU hatása a tagállami közigazgatásokra” című rész bár korrekt módon megírt, de nem elég mély, és téves következtetések levonására is vezethet abban a vonatkozásban, hogy a valóságban az uniós hatás milyen arányokat is jelent a tagországi közigazgatásokkal összevetve.

Közelebbi vizsgálatok alapján²¹ a kétségtől meglévő uniós hatás igen eltérő organikus téren, a döntéshozatali eljárásban, a hatósági tevékenységben, a közszolgáltatások szervezésében, a közszolgáltatásban stb.

Az 5.4. pontban ismertetésre kerülő „Európai közigazgatási eljárási modellszabályok” (132–144. o.) kapcsán felmerülő problémák jól mutatják azokat a jogi és fogalmi problémákat, melyek az EU igazgatása és a tagországi közigazgatások

támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybe vételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját. (3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.

²⁰ Így pl. LÖRINCZ Lajos: „Európai integráció – magyar közigazgatás” *Magyar Közigazgatás* 1998/48. 402–406. című tanulmánya, vagy Jean-Bernard AUBY – Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE: „Introduction. Degré de convergence des droits administratifs dans le creuset du droit européen” in AUBY–DUTHEIL DE LA ROCHÈRE–CHEVALLIER (16. lj.) 1283–1284.

²¹ AUBY–DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (16. lj.) 1057–1261.

egymástól gyökeresen eltérő jellegéből adódnak. Ezeknek a köre ráadásul lényegesen nagyobb és mélyebb is, mint amit a szerző e tankönyvnek szánt anyagában ismertet, de amelyeket más publikációiban²² magas szintű tudományos igényességgel már feldolgozott, illetve tudományos műhelyt hozott létre és működtet a témakör vonatkozásában.²³

A témakört lezáró 5.5. pont (144. o.) értékes információkat tartalmaz a közigazgatással foglalkozó nemzetközi szervezetekről, de talán egy kicsit bővebb terjedelmet érdemelt volna azért, hogy jobban el lehessen különíteni egymástól azt, hogy melyik mivel is foglalkozik, milyen vonatkozásban (tudományos alap és alkalmazott kutatások, oktatási, módszertani stb.) nyújthat segítséget a közigazgatással foglalkozók számára. Emellett vannak pontatlanságok is benne, így például az OECD *Government at a Glance* éves megjelenésével kapcsolatban.

A 6. pontban (147. o.) tárgyalt európai területi statisztikai osztályozási rendszerrel kapcsolatban már jeleztük annak kissé idegen jellegét a könyv egészéhez képest.

A rendszer és az európai közigazgatás összefüggésének összekapcsolása pedig könnyen félrevezető lehet, mintha az valóban az EU egységes közigazgatási rendszer létrehozását célzó törekvéseinek eredménye lenne. Bár a kötet alapján ez így is értelmezhető, azonban a valóságban ez a területfejlesztéshez kötődő intézményként jött létre. Az 1990-es években a föderatív Európa jegyében született „Régiók Európája” volt az az egyedül kimutatható, de a jogi alapokat akkor is nélkülöző közpolitikai törekvés, ami a NUTS-II szintet igyekezett regionális önkormányzatokkal kitölteni.²⁴ Ez azonban nem járt sikerrel, viszont a területi statisztikai rendszer azóta is jól működik.

Összességében rögzíthető az, hogy a kötet szervesen illeszkedik a PPKE JÁK Közigazgatási Jogi Tanszékén oktatott Közigazgatási jog I-III. tárgyakhoz, sőt alkalmazásánál azok ismerete feltétlen előnyt jelent. A tananyag ilyen irányú fejlesztése követi az európai, de az újabban érvényesülő hazai tendenciákat is, sőt ez utóbbiakon belül az elsők között van.

Ebből következik azonban az is, hogy az oktatási tapasztalatok birtokában lehet visszatérni az ismertetőben foglalt vélt, vagy valós aránytalanságok, illetve hiányosságok, pontatlanságok korrekciójára is. Ez azért is fontos lenne, hogy a kötetben foglalt szakmai tartalom ne csupán a kari oktatótevékenységben, hanem szélesebb körben is alkalmazható legyen.

*Balázs István**

²² Így pl. VARGA Zs. András: „Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról” *Magyar Jog* 2014/10.

²³ Lásd erre pl. GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései* (Budapest: Pázmány Press 2015) 13–31.

²⁴ Lásd erre bővebben VEREBÉLYI Imre: „Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra I-II.” *Magyar Közigazgatás* 2001/7. 390–401, valamint 2001/8. 455–469.

* CsC, tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30; tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 4028 Debrecen, Kassai út 26.

E-mail: balazs.istvan@tk.mta.hu.